

TANGGUNG JAWAB DAN KEWAJIBAN HAK ATAS TANAH BAGI PEMILIKNYA (KAJIAN LAND REFORM: HUKUM SEBAGAI SARANA MELAKUKAN PERUBAHAN SOSIAL MASYARAKAT)

Taufik H Simatupang
Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Kementerian Hukum dan HAM RI
Jl. Raya Gandul Cinere Jakarta Selatan
Th_tupang@yahoo.co.id

Abstract

Legal study always leads to the problem of how to position and role of law as an institution working in the community. The picture that is formed and agreed upon are a function of public law. Any changes that occur in society consciously or not always associated with the law in force in an area. The question is whether the law is seen as a means to drive change in society or not. When the land reform plan introduced by President Soekarno in 1959, conflict arose between the interests of the farmers who do not have land and property owners. In the official State of the Union speech on August 17, 1959, Soekarno announced the transfer of land tenure rights derived from the laws of the Netherlands and incorporated into the laws of Indonesia. President Soekarno declared that it has been proven clearly the farmers who own land more intensively work on. Many arable land left unproductive by the owner can be changed into a land that produces. The landowners were willing to surrender his property would receive fair compensation. President Soekarno menyatakan land reform implemented appropriately will also result in a more equitable income distribution among the population and create a social structure that will increase national rice production to a higher level

Keywords: *Law as a Tool of Community Change, Land Reform, Land Public Liability.*

Abstrak

Kajian hukum selalu mengarah kepada masalah bagaimana kedudukan dan peranan hukum sebagai lembaga yang bekerja dalam masyarakat. Gambaran yang terbentuk dan disepakati adalah hukum merupakan fungsi dari masyarakat. Setiap perubahan yang terjadi di masyarakat secara sadar atau tidak selalu dikaitkan dengan hukum yang berlaku di suatu daerah. Kajian hukum selalu mengarah kepada masalah bagaimana kedudukan dan peranan hukum sebagai lembaga yang bekerja dalam masyarakat. Gambaran yang terbentuk dan disepakati adalah hukum merupakan fungsi dari masyarakat. Setiap perubahan yang terjadi di masyarakat secara sadar atau tidak selalu dikaitkan dengan hukum yang berlaku di suatu daerah. Pertanyaannya adalah apakah hukum dipandang sebagai sarana untuk menggerakkan perubahan di dalam masyarakat atau tidak. Ketika rencana land reform diperkenalkan oleh Presiden Soekarno tahun 1959, pertentangan muncul antara kepentingan para petani yang tidak mempunyai tanah dan pemilik-pemilik tanah. Dalam pidato resmi kenegaraannya pada tanggal 17 Agustus 1959, Soekarno mengumumkan pengalihan hak-hak penguasaan tanah yang berasal dari hukum Belanda dan dimasukkan kedalam hukum Indonesia. Presiden Soekarno menyatakan bahwa telah terbukti dengan jelas para petani yang memiliki tanah sendiri menggarapnya lebih intensif. Banyak tanah yang subur yang dibiarkan tidak produktif oleh para pemiliknya dapat diubah menjadi lahan-lahan yang menghasilkan. Para pemilik tanah yang mau menyerahkan hak miliknya akan menerima ganti rugi yang wajar. Presiden Soekarno menyatakan land reform yang dilaksanakan secara tepat juga akan menghasilkan distribusi pendapatan yang lebih merata diantara penduduk dan menciptakan struktur sosial yang akan menaikkan produksi beras nasional ke tingkat yang lebih tinggi.

Kata Kunci: Hukum Sebagai Alat Perubahan Masyarakat, Reformasi Pertanian, Kewajiban Masyarakat Atas Tanah.

Pendahuluan

Bagi para ahli sosiologi atau ahli hukum yang terpengaruh dengan latar belakang sosiologis, skeptisme mereka terhadap peranan hukum dalam masyarakat sudah menjadi klasik. Hal ini antara lain disebabkan telaah yang melihat hukum sebagai aturan tertulis yang hanya berisi kumpulan kata dan kalimat yang bersifat *letterlicht* dan terdefinisi. Terlepas daripada itu ada satu kesepakatan yang patut dicatat bahwa dalam masyarakat, apapun bentuk dan tingkatannya, primitif, tradisonal, transisional, pra modern lebih-lebih dalam masyarakat dan negara modern diperlukan suatu aturan (*rule*) yang disebut dengan hukum. Persoalannya hanya terletak pada apakah hukum sebagai alat perubahan masyarakat atau sebaliknya hukum hanya mengikuti dan menjadi alat untuk menjustifikasi perubahan tersebut. Perbedaan dua kubu aliran Van Savigny versus aliran Sociological Jurisprudence (Jeremy Bentham dan Roscoe Pound), tentunya tidak perlu diperdebatkan, kecuali kita bersepakat terlebih dahulu dalam konteks masyarakat mana kita sependapat dengan salah satu aliran tersebut.

Pada kenyatannya hukum seringkali tertinggal dibelakang masalah yang diaturnya. Hal ini disebutkan sebagai ciri hukum yang khas. Tetapi ketinggalan ini akan betul-betul menimbulkan persoalan pada saat jarak yang memisahkan antara peraturan formal dengan kenyataan yang terjadi telah melampaui batas-batas yang wajar. Mengenai "Konsep of lag" ini Yahezkel Dror mengatakan "Ketinggalan" (lag) itu hanya akan terjadi apabila disitu terjadi lebih dari sekadar ketegangan tertentu, apabila hukum itu secara nyata tidak memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang timbul dari perubahan-perubahan sosial besar yang terjadi, atau apabila tingkah laku sosial dan kesadaran akan kewajiban yang biasanya terjadi kepada hukum berbeda dengan jelas dari tingkah laku yang dikehendaki oleh hukum. Dengan perkataan lain, sementara satu tingkat perbedaan tertentu dalam tingkah laku dapat dijumpai pada setiap masyarakat, maka "concept of lag" ini diterapkan kepada hukum dan perubahan-perubahan sosial dimana tiada terdapat perubahan dan penyesuaian yang

sejajar, baik dipihak hukum maupun masyarakat sendiri. (Yahezkel Dror 1969:90)

Pada saat ketinggalan hukum dengan masalah yang diaturnya menjadi sangat jauh, maka kecenderungan hubungan perubahan sosial dan hukum yang mengaturnya menjadi suatu hubungan yang bersifat ketegangan. Menurut Tarde didalam kenyataan sosial keadaan-keadaan atau peristiwa baru (*accidents sociaux*) dapat timbul yang menyebabkan terjadinya perubahan didalam masyarakat. Tetapi perubahan tersebut lebih bersifat fundamental dibidang kehidupan sosial itu sendiri tidak terjadi. Perubahan pada hukum, baru akan terjadi apabila dua unsurnya bertemu pada satu titik singgung yaitu: keadaan baru yang timbul dan kesadaran akan perlunya perubahan pada masyarakat yang bersangkutan itu sendiri. (Satjipto Rahardjo 1980:101)

Sinzheimer mengemukakan syarat-syarat bagi terjadinya perubahan pada masyarakat itu baru ada, manakala perubahan-perubahan tersebut menimbulkan emosi-emosi pada pihak-pihak yang terkena, yang dengan demikian akan mengadakan langkah-langkah menghadapi keadaan itu serta menuju kepada bentuk-bentuk kehidupan yang baru. Pendapat Sinzheimer ini mengungkapkan masalah perubahan hukum yang dikaitkan pada perubahan perikelakuan yang substansial. Pendapat ini menjadi penting artinya pada saat kita berhadapan dengan suatu perubahan di dalam hukum yang semata-mata didorong oleh ketentuan-ketentuan formal. Pada akhirnya akan ditemukan apakah muatan-muatan hukum formal tersebut dapat melakukan suatu perubahan yang dikehendaki atau terjadi sebaliknya.

Selanjutnya untuk mengetahui apakah hukum dapat melakukan perubahan sosial dalam masyarakat seperti yang pernah dikemukakan Bentham, dengan aliran Utilitarianism (kemanfaatan) dan Sociological Jurisprudence, maka perlu kiranya disini penulis mengemukakan satu kasus: Bagaimanakah pengaturan hukum tentang pertanahan dalam Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA), apakah mampu/memaksa masyarakat berubah sesuai dengan apa yang dikehendaki ketentuan

formal tersebut. Khususnya mengenai tanggung dan kewajiban dari si pemegang hak milik atas tanah. Hipotesa penulis adalah pengaturan hukum formal tentang pertanahan tersebut tidak berhasil melakukan suatu perubahan terhadap masyarakat (social change) sesuai dengan yang dikehendaki. Asumsinya adalah masih banyaknya tanah-tanah yang dibiarkan terlantar tanpa dikelola dan diusahakan dengan baik oleh si pemiliknya.

Metode peneiltian yang dipakai adalah yuridis normatif dengan tipe penelitian bersifat deskriptif analisis artinya menggambarkan secara umum suatu fenomena yang diteliti kemudian melakukan analisa terhadap temuan data penelitian sehingga diharapkan dapat menjawab pokok permasalahan, sekaligus menemukan faktor-faktor penghambat dan pendorong. Data yang digunakan dalam penelitian adalah data sekunder yang terdiri dari: bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat, bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti tulisan-tulisan bidang hukum yang terkait dengan permasalahan berupa buku-buku dan hasil penelitian lainnya dan bahan hukum tertier yaitu kamus-kamus, ensiklopedi dan lain-lain yang dapat menjelaskan bahan hukum primer dan bahan sekunder. Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian adalah dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

Pembahasan

Disparitas Hukum dan Sosiologi

Dalam masyarakat industri modern pengaruh sistem hukum telah menjangkau kehidupan masyarakat. Untuk mengetahuinya, maka terlebih dahulu harus disingkirkan kesalahan konsep tentang hukum yang populer "bahwa hukum hanya mengatur masalah kejahatan saja". Hal ini diakibatkan konsepsi hukum yang terpelihara dengan adanya pemberitaan di media massa. Bila pemikiran yang keliru ini telah disingkirkan, maka tinggal sedikit hambatan lagi dalam memahami sifat pendekatan hukum dalam masyarakat dan mungkin dengan itu dapat memahami arti dan makna kemasyarakatan dari hukum. Pemilikan dan penggunaan seseorang akan benda baik yang nyata maupun yang bersifat pribadi,

hubungan seseorang dengan istri dan anak-anaknya, majikan dengan pegawai, kondisi jaminan pekerjaan, hak dan kewajibannya didalam berhubungan dengan orang dan lembaga lainnya, kesemuanya membentuk jaringan hubungan kemasyarakatan. Semua aspek kehidupan sehari-hari diatur dan tunduk pada peraturan sistem hukum yang berlaku saat ini maupun yang berlaku di kemudian hari.

Aspek kehidupan sosial tersebut diatur dalam ketentuan perundang-undangan khusus dan yang lain diatur melalui putusan pengadilan, termasuk keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat administratif negara yang didalamnya terdapat pemberian sanksi. Dengan demikian setiap aspek kehidupan sosial dapat dimasukkan ke dalam sistem hukum (tergantung pengaturannya oleh hukum). Ketika seseorang mengajukan gugatan ke pengadilan bagi penetapan hak dan kewajiban atas perkara yang diperselisihkannya, maka seseorang dapat melihat dengan jelas, bahwa batas-batas dari hukum adalah sama dengan batas-batas yang ada dalam hubungan masyarakat itu sendiri.

Pada waktu yang bersamaan sistem hukum itu hampir sama dengan norma-norma organisasi dan pola hubungan antara tertib hukum dengan lembaga lainnya dalam masyarakat. Pengertian sistem hukum yang seperti itulah seyogianya menjadi perhatian dari para ahli sosiologi. Untuk itu para ahli sosiologi harus memiliki referensi tentang sistem hukum itu sendiri. Referensi tersebut tidak sekedar analisa terhadap berbagai fenomena saja tetapi lebih jauh harus pula melakukan serangkaian penelitian terhadap berbagai putusan pengadilan, profesi hukum, efektivitas hukum dalam masyarakat maupun sebagai alat kontrol dan peranan hukum secara lebih luas dalam melakukan perubahan masyarakat (*change of society*).

Di Amerika Serikat, dalam perkembangannya, sudah ada usaha-usaha untuk menempatkan hukum pada tempat yang penting dalam bidang sosiologi dalam satu subdisiplin yaitu: Sosiologi Hukum. Patut diakui dalam sosiologi modern Amerika secara kolektif tidak terlalu memperdulikan hukum – meskipun ahli sosiologi klasik telah memberikan tempat yang cukup penting

sebagai fenomena yang mempengaruhi analisa sosiologi-. Argumentasinya adalah bahwa banyak sosiolog hanya memandang hukum sebagai kumpulan peraturan-peraturan yang lebih bersifat normatif belaka, sehingga mereka cenderung enggan melakukan penelitian. Untuk menghilangkan keengganan itu yang penting diketahui adalah bahwa hukum lahir dari proses hubungan sosial. David Riesman memberikan komentar bahwa para ahli sosiologi mungkin merasa bahwa dalam hukum ada hal-hal tertentu yang secara intelektual tidak dapat tertembus suatu analisa sebagaimana tercermin dan terciptakan dalam pencapaian ahli-ahli hukum dari generasi ke generasi dan juga ada hal-hal nyata yang membuat hukum tidak dapat tertembus yaitu berupa banyaknya data samar yang harus dikuasai. Meskipun hal tersebut tidak dapat menjadi pembenaran keengganan ahli sosiologi melakukan penelitian di bidang hukum. Kecenderungannya lebih kepada kekurangan pengetahuan secara teknis. Sosiolog Amerika cenderung lebih memberikan perhatian pada mekanisme pengendalian sosial informal daripada mekanisme pengendalian sosial yang formal. Namun demikian studi sosiologi hukum Amerika terlihat adanya kecenderungan yang tidak mungkin mengabaikan lagi peran sosial hukum.

Hal ini disebabkan adanya sebuah pergerakan ke arah masyarakat umum yang terbuka yang berubah-ubah yang secara pasti telah mengakibatkan meningkatnya beban yang harus ditanggung oleh lembaga-lembaga hukum. Artinya, apabila masyarakat hanya bergantung pada tatanan aturan yang informal akhirnya tidak akan lebih menguntungkan karena pemenuhan hak-hak asasi manusia harus diperjuangkan dengan aturan yang sifatnya formal tadi (hukum). Salah satu aspek pengganggu perkembangan sosiologi hukum lebih kepada kesulitan interaksi antara ahli hukum dengan ahli sosiologi, karena masing-masing pihak berbicara dalam aspek disiplin ilmu masing-masing.

Hukum dan Konteks Kemasyarakatan

Dalam kenyataan sehari-hari, memang sering kali sistem hukum sedikit sekali membawa dampak perubahan yang signifikan dalam hubungan kemasyarakatan. Hal ini

disebabkan dilema yang dihadapi para ahli-ahli sosiologi dalam menjaga kondisi-kondisi masyarakat tetap konstan dalam menetapkan akibat mandiri suatu perubahan hukum. Selalu ada pertanyaan yang menggantung mengenai seberapa jauh seseorang dapat menggeneralisasi keadaan lingkungan tertentu, oleh karenanya analisa yang melintasi sistem hukum khusus merupakan syarat permulaan untuk mengadakan generalisasi mengenai hakikat sistem hukum dan pada perkembangannya secara teori lebih berarti dalam bidang ini. Hukum mungkin lebih baik dicirikan sebagai ilmu yang multi sisi daripada dua sisi saja, namun aspek bersegi dua dari peraturan hukum dan sistem hukum dapatlah dipandang sebagai suatu bukti. Pada tingkatan tertentu arti hukum adalah tergantung pada kegunaannya dan disisi lain hukum diartikan sebagai aspek untuk memperkuat kebebasan dan mengurangi kekuasaan. Kecuali dalam kasus-kasus yang ekstrim kita bisa berharap menemukan penggabungan, dalam cara yang bermacam-macam, didalam sistem hukum tertentu. Sebetulnya penyatuan ini tidak dapat dielakkan karena hak yang dimiliki oleh pribadi akan selalu membawa dampak pembatasan akan hak itu. Ciri bersegi rangkap juga hadir dalam perselisihan hukum yang nyata, dimana pihak pengadilan atau pihak-pihak penguasa lainnya secara berfariasi menetapkan yang kalah dan yang menang.

Hubungan antara hukum positif dalam pengertian materi/substansi hukum dengan hukum formal –disini diartikan sebagai bentuk prosedural- seringkali merupakan pertanyaan yang tidak berkesudahan. Ketika kita secara terus melakukan pengembangan secara empiris pada berbagai aspek dalam satu sistem hukum. Selanjutnya ciri khusus dari hubungan ini dimajukan dalam satu pernyataan yang merupakan pusat pemikiran sistem hukum itu sendiri.

Max Weber berpendapat bahwa prinsip-prinsip formalisme seringkali bertentangan dengan aspek-aspek “rasionalitas hukum positif” yang diinginkan (memperhatikan keadilan dari hasil-hasil dalam kasus perseorangan). Lebih lanjut Reinhard Bendix membahas masalah ini sebagaimana yang diterapkan dalam sistem hukum acara yang merugikan/berlawanan. Dimana tindakan

yang berangkat dari gugatan sangat bergantung hampir sepenuhnya pada langkah-langkah yang diambil oleh pihak lawan. Rasionalitas formal dari hukum hanya menjamin hak-hak formal dari pihak-pihak yang berkepentingan.

Batasan Pada Ilmu Pengetahuan Hukum

Para ahli filsafat hukum telah lama mengharapkan adanya perkembangan semacam sistem hukum yang benar-benar ilmiah tetapi hal tersebut sulit karena sistem yang dimaksud bervariasi tergantung pendekatan yang digunakan oleh para teoritis. Beberapa analis hukum berharap bahwa peraturan hukum dengan sistem hukum yang benar-benar logis dan mendalam dapat diterapkan secara tepat yang secara otomatis menghasilkan putusan yang benar-benar konsisten dan adil dalam suatu sengketa hukum. Pada sisi lain para ahli sosiologi diharapkan mengembangkan pemahaman secara umum mengenai bagaimana bentuk-bentuk sistem hukum yang berbeda itu bekerja. Sehingga pada saatnya mereka akan berada dalam posisi yang dapat menyediakan cara pandang dan informasi yang relevan bagi para pembuat kebijakan yang lahir dari bekerjanya sistem hukum tadi dengan sifat normatif.

Ilmu hukum atau filsafat hukum telah sejak lama menghabiskan waktu para pemikir besar dunia. Warisan pengetahuan teoritis yang dihasilkan oleh pemikir besar dunia tersebut dalam usaha mereka mencari kejelasan arti dari hukum termasuk soal kearifan, akan tetapi pada saat bersamaan tercermin pula sejumlah besar harapan, analisa yang salah dan pretensi-pretensi intelektual. Soal yang tersebut terakhir inilah yang mungkin menyebabkan mahasiswa modern yang sekarang ini mempelajari aspek sosial hukum, tidak memberikan perhatian yang cukup bagi soal yang tersebut terdahulu, karena analisa kearifan selalu berbeda antara individu. Pertanyaan atas "apa itu hukum, apa itu keadilan....?" terus mengganggu sampai sekarang.

Sebagian besar ahli sosiologi sulit menerima cara-cara yang digunakan oleh ilmu hukum/filsafat hukum untuk menjawab pertanyaan yang menantang tersebut. Bahkan ahli sosiologi mempertanyakan apakah jawaban atas pertanyaan itu benar-benar ada.

Meskipun beberapa ahli filsafat hukum berketetapan bahwa kita harus menemukan apa hukum itu sebenarnya daripada secara sederhana melakukan spekulasi atasnya. Meskipun penelitian empiris tentang fenomena hukum tidak terlalu dipikirkan oleh para ahli dan teoritis. Selanjutnya, yang paling baik adalah tidak peduli terhadap orientasi sosiologi, teori hukum/filsafat hukum yang belum mampu memberikan gambaran riil dari sosiologi hukum.

Meskipun teori-teori tidak dikecam seluruhnya, semuanya lebih dikembalikan kepada bagaimana pemahaman kita tentang studi sosiologi atas hukum. Dalam kaitannya dengan etika, syarat-syarat etis dari konsep hukum dan keadilan yang dapat ditelusuri kebenarannya dengan studi sosiologis. Pilihan-pilihan tersebut akhirnya juga akan mempengaruhi terbentuknya sistem hukum yang akan membantu kita untuk peduli terhadap studi/kajian empiris tersebut, meskipun memang tidak mudah. Dari beberapa perspektif filosofis dan premis-premis yang tersurat maupun tersirat, teori hukum memberikan kemungkinan-kemungkinan respon yang sangat banyak. Hal ini dengan tujuan untuk memprovokasi kita berpikir kritis terhadap banyaknya defenisi-defenisi hukum dan memahami proses lahirnya hukum itu sendiri. Semua ahli filsafat memberikan berbagai macam analisa terkait dengan arti dan tempat hukum di dalam kehidupan manusia.

Disisi lain, menurut kalangan ahli teori politik kontemporer, esensi dari formalisme hukum terletak dalam cara memperlakukan hukum sebagai suatu bangunan konsep yang tidak mempunyai karakteristik atau semacam fungsi-fungsi yang terpisah kemungkinan validitas dan invaliditasnya dalam kerangka sistem hipotesis. Suatu harapan akan norma-norma hukum yang konsisten dan lengkap serta mendalam adalah dapat dimengerti. Sebagaimana sejumlah penulis mengemukakan, pencarian suatu kepastian adalah premis yang tersirat yang mendasari usaha pengembangan sistem hukum yang dilakukan oleh manusia. Kemudian juga, bila terdapat sistem peraturan yang siap pakai, maka adalah mungkin bagi hakim-hakim untuk bertindak tanpa mendasarkannya pada nilai-nilai pribadi yang dianutnya. Sayangnya,

seperti kritik Austin menunjukkan bahwa realita dari sistem hukum tidak pernah dapat terisi penuh dalam struktur logis yang tertutup.

Sejarah Perkembangan UUPA

Hukum agraria pada dasarnya adalah suatu hukum yang mengatur perihal tanah beserta segala seluk beluk yang ada hubungannya dengan pertanahan. Menurut sejarahnya hukum agraria tidak dapat dipisahkan dari perkembangan kehidupan manusia baik dalam kedudukannya sebagai subjek hukum yang langsung menjadi pemegang hak atas tanah maupun sebagai suatu pribadi hukum atau lembaga kekuasaan yang mempunyai tanah tersebut.

Sejarah atau riwayat kehidupan manusia dapat dijabarkan melalui tahap-tahap berikut:

- Tahap I : Manusia dalam kedudukan yang dikatakan primitif baru mengenal *meramu*. Pencarian orang yang dilakukan secara mengumpulkan hasil-hasil hutan yang dapat dimanfaatkannya. Sedangkan kehidupannya dilakukan secara *nomaden* atau mengembara dari hutan yang satu ke hutan yang lain tanpa tempat tinggal yang tetap.
- Tahap II : Manusia telah menemukan mata pencaharian baru yakni berburu.
- Tahap III : Manusia telah menemukan mata pencaharian yang baru lagi yaitu beternak, meskipun dengan cara yang masih primitif dan tetap melakukan pola hidup *nomaden*.
- Tahap IV: Merupakan perkembangan lebih lanjut dari pola hidup menetap, mulailah manusia bercocok tanam sebagai mata pencahariannya. Meskipun pola hidup mengembara masih dilakukan.
- Tahap V : Pola hidup berkelompok sudah semakin umum mewarnai kehidupan manusia. Dalam tahap ini manusia telah mengenal mata pencaharian berdagang barter tetapi tentu saja masih dalam taraf, pola dan sistem yang sangat sederhana, yakni tukar menukar barang. Dalam sistem atau pola perdagangan ini, uang sebagai alat

tukar umum belum dikenal orang kaena pembayaran atas pembelian suatu barang dilakukan melalui pertukaran dengan barang lain yang harganya dianggap sebanding. (Purbadi Purbacaraka dan A. Ridwan Halim 1983:17)

Seiring dengan berkembangnya perdagangan berkembang pula mata pencaharian bercocok tanam yang pada gilirannya perhatian dan pengetahuan orang pada bidang pertanahan kian berkembang pula. Dalam tahap inilah hukum agraria mulai lahir meskipun baik secara formil maupun material dapat dikatakan masih sangat primitif, masih sangat jauh dari memadai. Hal ini tentu saja disebabkan karena dalam hukum agraria yang masih primitif itu pengaturan hak dan kewajiban timbal balik antara pengguna dan warga masyarakat masih belum serasi. Melalui perkembangan zaman, hukum agraria menjadi kian berkembang, mengalami berbagai penyempurnaan setahap demi setahap.

Tanggung Jawab Terhadap Hak Atas Tanah Bagi Pemiliknya

Merupakan konsepsi yang hakiki daripada hukum bahwa bila ada hak disitu ada pula kewajiban dan sebaliknya. Karena itu, maka dengan adanya hak atas tanah lahirlah kewajiban atas tanah. Hal ini disebabkan karena pada hakikatnya dapat dikatakan bahwa: "Takaran hak adalah kewajiban". Sedangkan hak ini mengandung arti bahwa "Seseorang atau suatu pihak yang menggunakan haknya harus memenuhi kewajiban yang merupakan syarat baginya untuk dapat menikmati hak tersebut." (Purnadi Purbacaraka dan A. Ridwan Halim 1983:31)

Sebelum lahirnya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) masalah kepemilikan tanah menjadi masalah yang cukup pelik, yang tidak jarang menimbulkan kecemburuan sosial dan menguatkan *isme-isme* feodal. Pada satu sisi ada yang disebut dengan tuan tanah, dengan hak kepemilikan tanah secara luas dan diakui secara turun temurun. Tuan-tuan tanah ini lazim pula disebut dengan masyarakat yang memiliki status/kelas yang tinggi dan diakui sebagai keturunan raja-raja. Sedangkan disisi lain ada pula yang disebut dengan masyarakat

golongan yang lebih rendah seperti masyarakat petani penggarap yaitu masyarakat yang bekerja untuk mendapatkan upah pada tanah-tanah garapan milik sebagian besar para tuan-tuan tanah. Pada kondisi ini jelas sekali terlihat kesenjangan sosial masyarakat. Dengan demikian sejak dikeluarkannya UUPA ada semacam moral spirit bagi negara untuk melaksanakan pemerataan, memberikan sebagian kecil pada golongan masyarakat petani penggarap untuk memiliki tanah sebagai mata pencaharian untuk menopang kehidupannya kelak dimasa mendatang. Persoalan yang paling mendasar untuk memwujudkan konsep UUPA ini adalah dengan melakukan apa yang disebut dengan program *land reform*. Di dalam konsideran menimbang Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 dinyatakan bahwa di dalam negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur.

Pertimbangan ini jelas mengisyaratkan bahwa persoalan-persoalan yang menyangkut ke-agraria-an (pertanahan), pemerintah sangat memperhatikan bagaimana fungsi tanah dalam rangka membangun kehidupan masyarakat yang sejahtera. Kepemilikan hak atas tanah, pada sisi yang lainnya, juga harus tetap memperhatikan kehidupan masyarakat luas dengan tidak memilikinya secara berlebihan. Hal ini dapat dibaca secara tegas dalam Pasal 6 dan Pasal 7 UUPA.

Pasal 6 : "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial."

Pasal 7: "Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan."

Pelaksanaan Land Reform Di Indonesia

Dua ketentuan penting dalam UUPA mengenai *land reform* yaitu: Pertama, larangan pemilikan tanah secara *absentee*. Artinya, tiap orang harus menggarap tanahnya sendiri. Pemerintah dalam hal ini mengeluarkan suatu peraturan berkenaan dengan larangan

pemilikan *absentee*. Umumnya, pemilikan tanah diluar kecamatan tempat kediaman pemilik dilarang. Pemilik tanah pertanian oleh karena itu harus mempunyai tempat kediaman di kecamatan dimana tanah berada, atau di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat tanahnya. Pengecualian terhadap aturan ini diberikan kepada orang-orang tertentu yang diijinkan mempunyai tanah sebagai seorang pemilik *absentee* contohnya, pegawai negeri dan anggota angkatan bersenjata apabila mereka masih aktif dalam dinas militer. Pelanggaran dari ketentuan ini berarti tanah akan diambil dan didistribusikan kembali oleh pemerintah sebagai bagian dari pelaksanaan program *land reform*. Bekas pemiliknya akan menerima ganti rugi. Kedua, melarang penguasaan tanah lebih dari batas maksimum yang diijinkan dan memberikan kekuasaan pada pemerintah mengambil tanah kelebihan untuk didistribusikan kembali. Pemerintah kemudian akan memberikan ganti rugi atas tanah yang diambil alih. (Erman Rajagukguk 1995:48)

Pada kenyatannya, pelanggaran terhadap kepemilikan tanah secara berlebihan sampai dengan sekarang belum dapat dihilangkan bahkan cenderung marak meskipun dalam konteks yang berbeda tetapi esensinya tetap sama. Lazim kita jumpai banyaknya tanah-tanah kosong yang dibiarkan terlantar oleh pemiliknya. Si pemilik bahkan tidak saja berada jaun diluar kecamatan tempat tanah berada bahkan terpisah sampai batas propinsi. Disamping itu banyak pula kita jumpai tanah berikut perumahan diatasnya dibiarkan terlantar tanpa dikelola dengan baik oleh si pemiliknya. Seperti contoh rumah-rumah yang dibeli secara mencicil dalam bentuk Kredit Pemilikan Rumah (KPR), yang tidak dihuni dan cenderung tidak terawat karena memang si pemilik rumah (tanah) memiliki tanah lebih dari satu, dua, tiga atau bahkan lebih. Pada masa sekarang, secara ekonomis kondisi ini telah di manipulasi oleh si pemiliknya sebagai ajang dan alat investasi. Si pemilik sengaja membeli tanah lebih dari satu kavling dengan cara mencicil (KPR) terhadap Bank. Dengan perhitungan bahwa harga tanah tersebut dari tahun ke tahun akan lebih mahal. Sehingga suatu saat si pemilik akan menjualnya secara *over credit* dapat lebih mahal dari harga

yang telah dibayar kepada Developer (Pengembang). Hal ini dapat kita lihat dari banyaknya rumah (tanah) yang tidak berpenghuni pada kompleks-komplek perumahan.

Disamping itu penguasaan tanah secara berlebihan dapat pula terjadi dalam bentuk yang sebaliknya, dimana orang yang mempunyai kekayaan memanfaatkan kesulitan para konsumen KPR yang tidak sanggup membayar cicilan rumah dikarenakan naiknya tingkat suku bunga KPR pasca krisis tahun 1997. Kenyataan ini disebabkan banyaknya bank, khususnya bank-bank swasta yang memberikan KPR, menetapkan tingkat suku bunga mengambang (*floating rate of interest*). Orang yang memiliki kekayaan membeli sebanyak-banyaknya rumah-rumah yang kesulitan dalam memenuhi pembayaran kresit. Mereka membeli kepada pihak kedua (Konsumen) tanpa sepengetahuan pihak pertama (Developer). Dalam hal jual beli rumah secara *over credit* lebih banyak dilakukan secara dibawah tangan. Contoh ini merupakan bentuk baru dari kecenderungan orang untuk membeli tanah secara berlebihan yang tidak diikuti tanggung jawab yang penuh atas pengelolaan, sesuai peruntukan tanah berikut bangunan yang seharusnya dirawat dan dihuni sebagaimana mestinya.

Sedangkan di lain pihak Developer dengan pembenaran dan dalih bisnis yang menguntungkan dirinya tidak pernah menanyakan apakah si pembeli tanah dengan maksud untuk benar-benar menghuninya atau tidak. Pada akhirnya banyak tanah pada banyak perumahan yang terlantar, bangunannya keropos, pekarangan banyak ditumbuhi rumput yang tidak terurus, sampai bertahun-tahun dibiarkan begitu saja.

Fenomena ini merupakan pengingkaran dari larangan *land reform* untuk tidak memiliki tanah secara berlebihan. Secara hukum pengaturannya sudah sangat jelas tetapi penundukan masyarakat terhadap ketentuan tersebut sampai dengan sekarang, kurang lebih sudah lima puluh tahun, tetap tidak bisa merubah perilaku masyarakat untuk memiliki tanah secara berlebihan. Sekaligus kenyataan ini tidak dapat membuktikan konteks hukum untuk merubah perilaku masyarakat (*social change*) seperti dikemukakan Bentham diatas.

Lebih rinci pengaturan tentang hapusnya hak milik atas tanah dapat terjadi antara lain apabila:

1. Pembebasan atau pencabutan hak milik untuk kepentingan umum;
2. Ditelantarkan oleh pemiliknya (sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan sifat dan tujuan haknya). (Y.W. Sinindha dan Ninik Widiyanti 1988:174).

Dengan demikian latar belakang program *land reform* dalam UUPA adalah untuk mengubah perilaku masyarakat. Kalau dahulu, tanggal 13 Januari 1960 Dewan Pertimbangan Agung (DPA) mengeluarkan laporan prinsip-prinsip *land reform* adalah hasil dari suatu kompromi antara kepentingan-kepentingan petani yang tidak mempunyai tanah dan pemilik dan pemilik-pemilik tanah. Laporan tersebut mengusulkan suatu sistem yang akan mengizinkan pemilikan tanah hanya kepada mereka yang benar-benar menggarap tanah. Penentang dari sistem ini datang dari Partai Islam dan Partai Nasionalis. Kelompok Islam berpendapat bahwa hak kepemilikan atas tanah adalah menurut hukum adat tidak dapat dicabut. Hal ini merupakan anugerah dari Tuhan dan ditakdirkan secara turun temurun. Penghapusan hak milik pribadi dan pembentukan sistem kolektif, diinginkan PKI secara diam-diam. Secara umum sistem kolektif bukanlah tema awal bagi golongan komunis. Mereka juga mempropagandakan pemberian tanah kepada penggarap. Namun kemudian, bila golongan komunis telah berkuasa sistem kolektif akan diterapkan. Partai-partai Islam menentang sistem ini, juga karena pendukung-pendukung partai Islam sebagian besar memiliki tanah yang luas, karena pesantren yang memiliki sejumlah tanah luas untuk sumber keuangan bagi kelanjutan pendidikannya, mungkin bisa berpengaruh oleh sistem yang diusulkan. (Erman Rajagukguk 1995:49)

Golongan nasionalis bagaimanapun menentang usul ini sebab pejabat-pejabat desa sebagian besar dikenal sebagai pendukung kelompok nasionalis yang menguasai jumlah yang luas dari tanah *bengkok* (tanah sebagai pengganti gaji). Suatu kompromi yang diusulkan oleh mantan Menteri Agraria Sadjarwo, memuat pengakuan mengenai

penguasaan atas tanah sampai batas maksimum, walaupun jika pemilik tanah tidak mengerjakan tanahnya sendiri. Dalam pidatonya pada hari Kemerdekaan 17 Agustus 1960, presiden Soekarno menyatakan kembali bahwa *land reform* Indonesia bukanlah *land reform* komunis. Hak milik pribadi tetap diakui dan penduduk masih mempunyai hak milik yang permanen. Akan tetapi luas tanah yang dimiliki akan diatur.

Panitia pusat *land reform* memperkirakan bahwa ada sekitar 966.150 hektar tanah di Jawa akan dapat dibagikan kepada para petani. Jumlah ini hanyalah 12,73 % dari 7.588.793 hektar sawah dan tanah kering yang ada di Jawa. Wolf Ladejinsky, arsitek *land reform* yang menjadi asisten utama Jenderal Mac Athur dan bertindak juga sebagai penasehat di Taiwan, mengunjungi Indonesia tiga kali. Kunjungannya yang terakhir pada tahun 1963 adalah atas undangan Menteri Agraria Sadjarwo setelah kunjungannya pada tahun 1961. Ladejinsky menyatakan bahwa Jawa mengalami kekurangan tanah karena terlalu banyak penduduk. Ketentuan mengenai batas maksimum pemilikan tanah tidak memungkinkan pemerintah dapat mendistribusikan tanah sebab dengan ketentuan tersebut tidak terdapat cukup tanah untuk dibagi-bagikan. Ketentuan batas maksimum tersebut hanya cukup menghasilkan kelebihan tanah untuk sejumlah kecil petani saja. Sebaliknya ketentuan mengenai batas pemilikan minimum tidak realistis sebab tidak terdapat cukup tanah untuk menjamin setiap keluarga menerima dua hektar.

Pada tahun 1961 panitia pusat *land reform* memproyeksikan bahwa jumlah keseluruhan tanah kelebihan di Jawa, Madura, Bali dan Nusa Tenggara Barat adalah 966.150 hektar. Pada tahun 1962 jumlah ini menurun menjadi kira-kira 400.000 hektar. Kemudian pada tahun 1963, pada waktu Panitia Daerah *land reform* mengeluarkan perhitungan resmi bahwa jumlah keseluruhan hanya 337.445 hektar. Dalam kenyataannya pemilikan minimum dua hektar untuk setiap rumah tangga petani tidak dapat dilaksanakan. Di daerah-daerah yang padat penduduknya, para penggarap yang memiliki satu hektar atau lebih tidak akan menerima tambahan tanah lagi.

Penggarap yang memiliki kurang dari satu hektar akan menerima tanah yang akan menaikkan jumlah tanahnya sampai tidak lebih dari satu hektar. Keluarga-keluarga yang menggarap atau yang memiliki kurang dari 0,5 hektar akan menerima tambahan tanah untuk menaikkan jumlah tanah mereka sampai 0,5 hektar. Namun karena terbatasnya tanah yang tersedia untuk dibagikan, kebijakan ini jelas tidak dapat dilaksanakan untuk setiap keluarga yang tidak mempunyai tanah. Kecurigaan besar timbul karena adanya perbedaan dalam perhitungan mengenai tanah yang tersedia. Hal tersebut didasarkan alasan-alasan sebagai berikut:

1. Kelemahan dari panitia *land reform* membiarkan laporan palsu mengenai hasil penelitian atas tanah. Di beberapa daerah anggota dari panitia ini adalah pendukung dari pemilik tanah yang luas.
2. Adanya pengalihan tanah yang "dibuat-buat" (fiktif) kepada anggota keluarga yang lain dengan mempergunakan tanggal mundur. Oleh karena itu tidak terdapat tanah yang melebihi batas maksimum.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut dan alasan-alasan lain, para pengikut partai Komunis memilih untuk melaksanakan "aksi sepihak" (penggunaan tanah secara sepihak dengan kekerasan). Tanah kelebihan seperti tanah *absentee*, tanah kesultanan dan tanah negara lainnya akan dibagikan kepada orang-orang yang dapat diharapkan mencurahkan tenaganya kepada pertanian sebagai petani-petani pemilik, menurut kategori sebagai berikut:

1. Para penyewa yang menggarap tanah.
2. Para buruh tani yang menggarap tanah.
3. Pekerja tetap atas tanah.
4. Penyewa-penyewa yang menggarap tanah dalam jangka waktu kurang dari 3 tahun.
5. Petani-petani yang mempunyai tanah kurang dari 0,5 hektar.

Dalam setiap kategori, orang-orang berikut ini akan mempunyai prioritas untuk menerima tanah yaitu:

1. Para penggarap yang menjadi anggota keluarga dekat untuk tidak lebih dari dua generasi dan paling banyak lima orang.
2. Para penggarap anggota veteran.

3. Para penggarap yang berstatus janda pahlawan.
4. Para penggarap yang menjadi korban kekacauan.

Di daerah-daerah yang berpenduduk padat penggarap yang sudah memiliki satu hektar tanah tidak akan menerima tambahan tanah. Namun penggarap yang memiliki tanah lebih dari 0,5 hektar tetapi kurang dari satu hektar akan menerima tambahan tanah, tetapi jumlah keseluruhan tanah yang diperbolehkan untuk dimiliki tidak lebih dari satu hektar. Penggarap atau petani pemilik yang memiliki tanah kurang dari 0,5 hektar akan menerima tambahan tanah sehingga jumlah keseluruhan tanahnya menjadi 0,5 hektar. Ketentuan ini menggambarkan pembagian tanah yang tidak adil. Di kabupaten dimana kepadatan penduduk tidak begitu tinggi maksimum satu hektar dan 0,5 hektar tersebut diatas dapat diperluas menurut keputusan panitia *land reform* kabupaten. Perluasan tergantung pada tanah yang tersedia untuk dibagikan kembali dan jumlah keseluruhan petani yang memerlukan tanah. Bekas penyewa atau penggarap yang menjadi pemilik baru membayar kepada pemerintah dalam jumlah yang sama dengan ganti rugi yang dibayarkan pada para bekas pemilik ditambah sepuluh persen biaya administrasi. Pembayaran dapat dilakukan sekaligus atau dapat dicicil selama lima belas tahun dengan bunga 3 % per tahun. Pada tahun 1964 tingkat suku bunga dinaikkan menjadi 5 % setiap tahun dan biaya administrasi diturunkan menjadi 6 %.

Ganti rugi untuk bekas para pemilik ditentukan satu tahun setelah UUPA diberlakukan. Jumlah ganti rugi untuk lima hektar yang pertama adalah sepuluh kali hasil produksi bersih setahun. Untuk tambahan lima hektar kedua, ketiga dan keempat sembilan kali hasil produksi bersih setahun dan kelebihan selanjutnya menerima tujuh kali hasil produksi bersih setahun. Produksi bersih setahun adalah setengah dari produksi kotor untuk padi atau 1/3 produksi kotor untuk palawija (hasil pertanian sekunder seperti singkong, kacang kedelei, kacang tanah dan ubi jalar). Jika bekas pemilik tanah tidak setuju pada ganti rugi yang ditetapkan panitia *land reform* kabupaten, maka

ia dapat mengajukan banding kepada panitia *land reform* propinsi dalam tiga tahun.

Studi Perbandingan

Sebagai bahan perbandingan kegagalan *land reform* di Indonesia dengan negara lain seperti Jepang, Taiwan dan Korea Selatan, mengenai sektor pertanian, tradisi masyarakat pertaniannya dan tujuan *land reform* terdapat perbedaan yang tajam menyangkut proses *land reform* di negara-negara tersebut. Kondisi politik di negara-negara tersebut sangat berbeda. Di Jepang, Taiwan dan Korea Selatan posisi pemerintahnya cukup kuat untuk menjalankan *land reform*. Misalnya Jepang dibawah administrasi Mac Athur dipaksa untuk melaksanakan program tersebut. Di Taiwan ketika pemerintah nasionalis mulai mundur dari China Daratan tahun 1949, keinginan pemerintah (dan tekanan Amerika Serikat) untuk menghindari kesalahan-kesalahan yang lalu dan kebutuhan yang penting untuk mengamankan pijakan politik di Taiwan, akhirnya memotivasi pemerintah untuk mengusahakan *land reform* yang sungguh-sungguh. Program ini didukung dengan masuknya bantuan Amerika Serikat yang sangat besar untuk membangun pedesaan.

Di Korea Selatan, pemberontakan kaum nasionalis menentang pemerintah kolonial Jepang yang kejam pada akhir perang dunia kedua memperlihatkan sikap ketidakpuasan yang besar atas masalah tanah dengan tuan-tuan tanah Jepang, sebagaimana juga dengan rekan-rekan Koreanya. Pada tahun 1945 administrasi militer Amerika Serikat diberlakukan sepanjang 380 derajat paralel di selatan. Hal ini mendorong prakarsa untuk memulai suatu proses *land reform* guna menghancurkan pengaruh komunis di pedesaan Korea Selatan. Tambahan lagi Syigman Rhee mempunyai landasan politik yang sangat kuat mengancamnya yaitu Partai Demokrat Korea yang didominasi oleh para pemilik tanah luas. Tanggung jawab Amerika terhadap *land reform* Korea Selatan terlihat sangat nyata. Tentara Amerika Serikat sendiri turun tangan membagi-bagikan tanah kepada 29 % rumah tangga petani di Korea Selatan, 44 % yang lain memperoleh keuntungan selama

perang Korea. (Eddy Lee; *Egalitarian Peasant Farming and Rural Development* 1979:513)

Sebaliknya kondisi politik di Indonesia tidak menguntungkan ketika program *land reform* diperkenalkan dan dilaksanakan. Persaingan antara kekuatan politik di Indonesia menyebabkan kurangnya pengertian akan perlu dan pentingnya *land reform* sebagai suatu alat perubahan sosial (*social change*). Sebaliknya yang terjadi adalah terjadinya suatu kompromi antara kepentingan para pemilik tanah dan mereka yang tidak mempunyai tanah dalam proses penyusunan peraturan dan pelaksanaan *land reform*. Pada gilirannya juga menyebabkan kurangnya kerjasama diantara anggota panitia *land reform* yang berasal dari kelompok-kelompok politik. Disisi lain organisasi-organisasi petani juga dicegah untuk memainkan peranan yang cukup berarti dalam proses *land reform*, sebagian besar mereka masih dihadapkan pada ketakutan dan tekanan ekonomi yang kuat dari para pemilik tanah.

Disamping itu, ada kecenderungan Soekarno mempertahankan keseimbangan antara kelompok komunisme dan anti komunis seperti kelompok militer, kelompok Islam yang bermacam-macam dan partai nasionalis. Kekuatan politiknya tergantung pada keseimbangan kekuatan antara kelompok-kelompok yang bertikai ini. Oleh sebab itulah Soekarno tidak dapat dengan mudah memaksakan pelaksanaan *land reform* di Indonesia. Dengan mengandalkan pada pejabat-pejabat desa, yang didominasi oleh suatu partai politik, dalam pelaksanaan *land reform*, tanah tidak diperoleh oleh orang yang tidak mempunyai tanah tetapi oleh keluarga-keluarga atau orang-orang yang dekat dengan kelompok elite desa. Kebijakan *land reform* juga mengecualikan tanah *bengkok* yang meliputi bagian terbesar tanah di pedesaan Jawa Tengah dan Jawa Timur, paling tidak karena dua alasan, Pertama keleluasaan birokrasi lokal diperlukan untuk melaksanakan *land reform*, Kedua kesulitan keuangan membuat pemerintah tidak mampu membayar ganti rugi.

Kesimpulan

Pelaksanaan program *land reform* merupakan suatu pembaharuan penting yang dilakukan oleh UUPA. Setiap program *land reform* tidak dapat menghindari kesulitan

utama yaitu bagaimana mengatasi tantangan para pemilik tanah yang luas dan mereka yang berada dibawah pengaruhnya yang selalu memegang posisi-posisi kuat dalam struktur kekuasaan. Sejatinya konsep *land reform* adalah untuk menciptakan pemerataan kepada setiap orang untuk memiliki tanah bagi kelangsungan hidupnya, baik untuk tanah pertanian, usaha maupun sebagai tempat hunia (rumah). Disamping itu untuk menjaga perilaku sosial masyarakat untuk tidak mengeksploitasi tanah secara berlebihan dan tidak bertanggung jawab.

Tatapi, karena konsep *land reform* yang terkandung dalam UUPA hanyalah suatu konsep yang berangkat dari tawar menawar (kompromi) politik antara pemilik tanah dengan para petani penggarap yang tidak memiliki tanah, maka konsep *land reform* tidak menghasilkan perubahan sosial masyarakat sebagaimana yang diharapkan. Akibatnya pemerintah tidak dapat berbuat banyak sekaligus tidak memiliki konsistensi secara hukum untuk menerapkan *land reform* secara murni dan konsekuen ketika harus berhadapan dengan kepentingan-kepentingan para pemilik tanah. Kalau kita hubungkan dengan kondisi sekarang identik artinya pemerintah tidak mempunyai kekuatan yang cukup dan berani mengambil posisi tegas terhadap masyarakat yang memiliki ekonomi yang cukup kuat dan berlebihan, yang cenderung menumpuk hartanya (rumah) dimana-mana tanpa dia harus bertanggung jawab mengelola tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya.

Artinya, teori perubahan sosial (*social change*) yang ingin dilaksanakan oleh hukum, khususnya UUPA terhadap masyarakat, pada konteks ini tidak tercapai. Justru, masyarakat tidak mengindahkan konsep pemerataan, tanggung jawab, kewajiban-kewajiban atas hak yang diperolehnya. Disebabkan dia memiliki uang dan pengaruh yang diklaim sebagai hak asasi setiap manusia pemberian Tuhan. Sebagaimana yang sudah disebutkan diatas (kelompok Islam berpendapat bahwa hak kepemilikan atas tanah adalah menurut hukum adat, tidak dapat dicabut. Hal itu merupakan anugerah Tuhan yang ditakdirkan secara turun temurun). Pada konteks pemilikan tanah secara berlebihan dan ditelantarkan oleh pemiliknya, kalau dikaitkan dengan teori perubahan sosial ada dua hal kegagalan dalam pencapaian teori

tersebut yaitu: Pertama, kenyataan idealnya konsep *land reform* tidak murni didasarkan power (kekuatan) pemerintah secara "otoriter" yang menggerakkan suatu "alat" merubah perilaku masyarakat melalui hukum positif. Kedua, pemerintah ragu-ragu untuk menerapkan konsep tersebut terhadap seluruh masyarakat, dengan tidak membeda-bedakan kelas, derajat/pangkat maupun status ekonominya.

Daftar Kepustakaan

Erman, Rajagukguk. (2005). *Hukum Agraria: Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*. Jakarta: Chandra Pratama.

Purnadi, Purbacaraka & Ridwan, Halim A. (1983). *Sendi-sendi Hukum Agraria*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Satjipto, Rahardjo. (1980). *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa.

Y.W., Shunindia & Ninik, Widiyanti. (1988). *Pembaruan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*. Jakarta: Bina Aksara.

Pokok-pokok Agraria, Undang-undang Nomor 5. (1960).